

# INTRODUCCIÓN AL *DOSSIER* ESPECIAL SOBRE LA ENSEÑANZA Y LA INVESTIGACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LATINOAMÉRICA: UN HOMENAJE A LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA

JORGE I. CUERVO R.\*

JUAN G. VIEIRA S.\*\*

Editores invitados

Los días 5 y 6 de septiembre de 2018, la Universidad Externado de Colombia, a través del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE, y la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, por medio del grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), organizaron el foro “Enseñanza e investigación de las políticas públicas en Colombia”, en homenaje al profesor Luis Fernando Aguilar Villanueva. El evento contó con la participación del homenajeado, y la doctora María Pía Martín, de

la Universidad de Chile, como invitados internacionales, y con 17 profesores invitados de diversas regiones del país, procedentes de 12 universidades que tienen en sus ofertas programas de políticas públicas.

En el marco de la organización del citado foro, la Universidad Externado de Colombia consideró pertinente extender el homenaje al profesor Aguilar y propuso un número especial de su revista OPERA para el tema de la enseñanza y la investigación de las políticas y la administración públicas, no solo en Colombia, sino en

---

\* Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Externado de Colombia. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Docente-investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [jorge.cuervo@uexternado.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-2742-0446].

\*\* Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia; maestro en Políticas Públicas Comparadas, Flacso, México. Investigador, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia). [jgvieiras@unal.edu.co], [https://doi.org/0000-0002-7613-3729].

Para citar esta presentación

Cuervo, J. I. y Vieira, J. G. (2019). Introducción al *dossier* especial sobre la enseñanza y la investigación de las políticas públicas en Latinoamérica: un homenaje a Luis Fernando Aguilar Villanueva. OPERA, 25, 1-8.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.01>

toda Latinoamérica, que recogiera los aportes de los participantes del Foro y que se hiciera extensivo a toda la región.

Con miras a extender la colaboración entre las dos universidades organizadoras del citado Foro, se convino en tener un coeditor por cada universidad, quienes contarían, en lo posible, con el apoyo de los profesores integrantes de la naciente Red Colombiana de Gobierno y Políticas Públicas (REGOPP) que tuvo su primera reunión al final del Foro.

Este *dossier* está inspirado por las mismas ideas que impulsaron el evento de septiembre de 2018, ya no hablando solo de políticas públicas, sino también de administración pública. De hecho, como veremos más adelante, vamos a encontrar en los artículos seleccionados cercanías evidentes con los cuatro ejes centrales del Foro en torno a la enseñanza y la investigación de las políticas públicas y la administración pública: 1) perspectivas locales (nacionales); 2) interacción investigación-enseñanza; 3) el papel del ciclo de las políticas, y 4) la interdisciplinariedad.

Los siete textos seleccionados son una muestra, aunque pequeña, relevante de algunos aspectos clave de la interacción entre administración pública y políticas públicas, desde una mirada centrada en su enseñanza e investigación como campos de conocimientos cercanos que, de hecho, se traslapan y complementan en varios objetos de estudio. La selección de temas que presentamos en este *dossier* incluye: la actualización del currículo; nuevas miradas a las relaciones entre administración pública e investigación en políticas públicas; una propuesta de agenda de investigación en políticas públicas para Latinoamérica desde

y para la región, más acorde con sus particularidades; una mirada a la formación de analistas de políticas públicas como creadores de capacidades políticas; una invitación al uso del muestreo cualitativo en la evaluación e investigación en políticas públicas; el uso del ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas y, finalmente, un aporte para comprender el papel de los libros de texto o manuales en la enseñanza de las políticas públicas en Colombia.

Además, el lector encontrará otros dos artículos relacionados con dos temas claves en política pública para Latinoamérica, uno sobre las transferencias monetarias condicionadas y la política social, y otro sobre el aprendizaje de políticas, un tema aún poco desarrollado en nuestra región. En conjunto, los nueve artículos, con todo y lo variados que son, tienen diversos hilos que los conectan, y se constituyen en un especial conjunto de conocimientos dedicado a un grande de los estudios de gobierno, administración pública y políticas públicas en la región, que es justamente quien elabora el artículo que abre este número especial, invitándonos a reflexionar en torno a los defectos de las políticas públicas tal y como las estamos abordando en la actualidad.

## EL LEGADO DE LUIS F. AGUILAR

Todos aquellos que trabajamos en políticas públicas, bien sea desde la academia (en docencia o investigación) o en el Gobierno, tenemos una enorme deuda con el profesor Luis Fernando Aguilar Villanueva, sin duda

uno de los pioneros del tema en la región, quien nos permitió conocer de primera mano a los grandes clásicos de la disciplina, recogidos en su famosa *Antología de políticas públicas* compuesta de cuatro tomos (*El estudio de las políticas públicas*, *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, *Hechura de las políticas públicas* e *Implementación de las políticas públicas*), donde escribió unos magníficos estudios introductorios que deberían ser lectura obligada en cualquier clase de políticas públicas en Hispanoamérica.

Pero sus aportes posteriores van más allá, y permiten ubicar la discusión sobre políticas públicas en Latinoamérica en el marco más amplio de la gobernación (palabra común en Aguilar) y la gobernanza de las sociedades democráticas actuales. Así queda claro en libros como *Gobernanza y gestión pública* (2006), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* (2010), *Gobierno y administración pública* (2013) o *El gobierno del Gobierno* (2013), por mencionar algunos de sus libros, y sin tener en cuenta varios ensayos y artículos escritos para diversas publicaciones latinoamericanas, incluyendo su aporte al libro *Ensayos de Políticas Públicas II*, publicado por la Universidad Externado de Colombia.

Así como se considera a Harold Lasswell y a Charles Lindblom padres fundadores del análisis de las políticas en Estados Unidos; a Bruno Jobert y Pierre Muller en Francia; hay que decir que el profesor Aguilar, junto a Oscar Oszlak y Eugenio Lahera, pueden ser considerados “padres fundadores” de la disciplina en América Latina.

El profesor Aguilar realizó sus estudios de licenciatura en Filosofía en el Pontificio Ateneo Salesiano de Roma, Italia; es Doctor en Filosofía

de la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, Italia; Doctor Honoris Causa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en México, con estudios posdoctorales en la universidad de Tubinga en Alemania, lo que da cuenta de su extendida vida académica y su diversa formación entre la filosofía y la administración pública, lo cual lo hace un autor con amplio bagaje teórico y una preocupación constante por los asuntos prácticos del Gobierno y la gestión pública, una combinación ideal que se advierte en la lectura de sus siempre bien escritos y estructurados textos.

Considerado el principal exponente del enfoque analítico de políticas públicas en la región, sus aportes conceptuales y conocimiento de la disciplina son referente para todo docente o investigador involucrado en el tema de políticas públicas en los últimos 30 años, y su obra sigue teniendo una vigencia conceptual indiscutible que plantea nuevos debates y nuevas preguntas, tales como los de la insuficiencia del Estado actual para gobernar la sociedad; los efectos negativos de la ola neoliberal en los supuestos de la disciplina, como son la eficacia gubernamental y la legitimidad del sistema democrático, que él mismo desarrollará en el texto introductorio al *dossier*; la necesaria generación de nuevos escenarios de gobernanza nacional, regional y global para resolver la complejidad de los problemas públicos que hoy trascienden la capacidad burocrática del Estado; la necesidad de entender la lógica intra e intergubernamental de los gobiernos, sin lo cual el discurso de políticas públicas queda en el aire. Porque algo hay que reconocerle al profesor Aguilar, y es que, ante la llegada de nuevos paradigmas sobre el Estado y la gestión pública

en el contexto de las políticas de ajuste estructural de los años noventa, conocidas como las reformas neoliberales, que tanto defenestraron del Estado y de la capacidad de regulación de los conflictos sociales de la democracia, él se reafirmó en sus ideas de pensar el tema de la política pública desde el presupuesto de la legitimidad del Estado y de la defensa del sistema democrático fiel a la tradición weberiana, que dejó ver en su primer libro: *Weber: la idea de ciencia social*.

Hoy, cuando algunos empiezan a hablar de sociedades ingobernables (como Peter Mair en su libro *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, de 2015), muchos olvidan que los ataques al Estado, seguramente por sus excesos y deficiencias, no pudieron ser corregidos por los llamados mecanismos de mercado, y que estos necesitan, para su desempeño, marcos institucionales adecuados –tal y como se pudo ver en las crisis financieras de años anteriores–, donde la falta de regulación estatal se considera como la causa principal de este fenómeno que destruyó economías en varios países. El discurso y la práctica de las políticas públicas ingresa a los países de la región en ese contexto de ajuste estructural, es decir, en contravía de los postulados que hicieron posible su desarrollo en Estados Unidos y Europa Central, y Aguilar tuvo la audacia de reafirmarse en la idea según la cual, sin un Estado legítimo y sin un sistema democrático vigoroso –que implica una sociedad civil movilizada– no es posible un gobierno de políticas públicas. Ese es un importante legado que tenemos que seguir defendiendo, independientemente de los ajustes de eficacia administrativa que deban hacerse al Estado

para que su funcionamiento no constituya una pesada carga para el ciudadano.

Un sello distintivo de la obra del profesor Aguilar al análisis de políticas públicas es el de haber asociado el desarrollo del tema al Gobierno y a las transformaciones de la democracia en el continente, de suerte que del estudio de su obra no se puede deducir que exista una fórmula aplicable para todos los países y contextos institucionales, lo cual obliga a que cada investigador del tema en su país deba buscar su propio camino, y esa es una gran virtud, porque a pesar de ser un referente imprescindible, su método de trabajo no lleva al dogmatismo ni a las fórmulas fáciles. En ese sentido, el profesor Aguilar es un maestro que permite avanzar a todos quienes de una u otra forma hemos sido sus discípulos.

Los nuevos temas en la agenda de investigación, tales como gobierno abierto o gobierno digital, son ahora los focos de su interés, donde ya es un autor de obligada referencia, lo que da cuenta de su constante disciplina académica, rigor y espíritu de búsqueda de nuevos conocimientos, sin duda, un ejemplo para todos nosotros.

Nos complace cumplir la promesa realizada en el Foro y dar a conocer a la comunidad académica este *dossier* en homenaje al profesor Luis Fernando Aguilar Villanueva, el cual consta, además de esta presentación inicial, de un texto original del homenajeado, y de nueve artículos más, siete de los cuales fueron seleccionados porque cumplieron con las expectativas iniciales de la convocatoria realizada para este número especial. Los dos restantes, si bien caen en la categoría amplia de análisis de política pública, fueron seleccionados como

aportes no directamente relacionados con el tema de la convocatoria.

Como se especificó en el llamado público a presentar artículos para este número especial, la idea era recibir propuestas sobre la investigación y la enseñanza, no solo de las políticas públicas sino también de la administración pública. Afortunadamente llegaron propuestas útiles en ambos campos, lo que en gran medida nos permite afirmar que nos acercamos al cometido de presentar un *dossier* balanceado, no solo por contener aportes en las dos áreas mencionadas, sino también por incluir textos desde la investigación y la enseñanza, por recoger estudios de caso y reflexiones teóricas, y, sobre todo, por lograr un equilibrio interesante entre los aspectos pedagógicos y disciplinares, si bien hay más artículos dedicados a las políticas públicas.

#### PANORAMA GENERAL DEL DOSSIER

El texto del profesor Aguilar es el abre-bocas perfecto de este *dossier*; por una parte, empieza con su visión del nacimiento de la disciplina de política pública en el mundo anglosajón y su llegada a Latinoamérica 30 años después, destacando en particular lo que para él es su aporte singular: haber sido el primer campo de conocimiento en centrarse en la efectividad directiva de los gobiernos. En segundo lugar, y este es el plato principal, viene lo que en términos generales es una crítica a la disciplina que él mismo ayudó a establecer en la región, crítica principalmente centrada en la falta de actualización de sus premisas a los cambios en el contexto de gobernanza que se

han dado en el mundo reciente. Según Aguilar, los estudios de políticas actuales en la región adolecen de un gran defecto: haber olvidado que las políticas públicas como acciones de gobierno hacen parte irrenunciable de la arquitectura de gobernanza pública actual que, según arguye, ha cambiado radicalmente desde los años cincuenta cuando Lasswell formuló los principios de sus ciencias de políticas.

Ese gran defecto de las políticas públicas en la actualidad es el resultado agregado de cinco fallas en el modo en que entendemos y practicamos nuestra disciplina: 1) el particularismo en el modo de abordar los problemas públicos, que deja a un lado la complejidad natural de estos, su relación con otros problemas y, especialmente, del contexto con el que interactúan; 2) la incapacidad para enfrentar la irrupción de las lógicas de mercado en el ámbito de lo público, que ha permitido que se superpongan como públicas las *business policy*, y ha dejado sin política pública el mismo funcionamiento y accionar de grandes ámbitos de acción privada; 3) la política pública se sigue haciendo como hace 40 o 50 años, centrada en el Gobierno, o cuando más tecnocráticamente, sin tener en cuenta la interdependencia de actores y sectores que requiere profundizar los mecanismos participativos y deliberativos, la interlocución, la concertación y demás modos de hacer que las partes converjan en la construcción de lo público, lo que para Aguilar implica que la disciplina debe desarrollar un enfoque multiactor; 4) el modo tradicional de diseñar políticas obedece a una configuración territorial particular, que ya no es adecuada para responder a la naturaleza transterritorial de los más importantes problemas actuales,

que requieren para su gestión de más y mejores relaciones intergubernamentales, ya no solo hacia adentro del Estado sino también en los niveles supranacionales; finalmente, 5) un doble defecto ligado a la dimensión internacional de la acción pública: por una parte, la falta de comparabilidad y, por otra, el peso desmedido de los organismos internacionales en las agendas de políticas nacionales.

Rubaii, López-de Castro y Appe, en “Pueblos indígenas como víctimas de los genocidios pasados y actuales: un tema esencial para el currículo de administración pública en América Latina”, sostienen que los currículos de administración pública y políticas públicas en Latinoamérica deben reformarse para incluir formación en genocidios y crímenes atroces, de modo que los nuevos servidores públicos sean agentes de cambio en las políticas que se relacionan con esos temas, además de fuentes de prevención para que ese tipo de crímenes no ocurra en el futuro. Utilizando la experiencia de lo que ha sucedido con nuestros pueblos nativos proponen que se incluyan contenidos, competencias y habilidades en asignaturas ya existentes en el currículo de administración y políticas públicas, no solo para lograr que la historia del genocidio en los pueblos originarios sea conocida, sino también para sensibilizar, con fines de prevención, acerca de la importancia de la tolerancia, el respeto, la diversidad, entre otros valores claves, sobre los que está demostrado que la educación puede contribuir positivamente.

Arenas, por su parte, en su artículo “Políticas públicas como tecnologías de gubernamentalidad: una propuesta investigativa a partir del estudio de la lucha anticorrupción”,

plantea los efectos de entender las políticas públicas como tecnologías de gubernamentalidad sobre la relación entre administración pública e investigación en políticas públicas. Esta reconsideración de las políticas como tecnologías lleva a pensar una administración pública radicalmente diferente a la del discurso hegemónico: implementadora, basada en reglas y burocrática, para convertirse en creadora, creada y mediadora en la construcción del mundo social, justamente a través de esas tecnologías que normalizan ciertas formas de hacer que el mundo sea vea en permanente variación.

En el marco del creciente interés por desarrollar acercamientos teóricos y epistemológicos latinoamericanos, Marta Isabel Gómez-Lee, en “¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina?”, propone una nueva agenda de investigación en políticas públicas desde y para la región, comprometida con la transformación en diversos aspectos de interés regional: lo territorial y ambiental, lo político-institucional, y la emancipación indígena y de grupos étnicos. Basada teóricamente en el pensamiento de Edgar Morin y en el giro decolonial hace una invitación abierta a otros investigadores a sumarse a esta agenda en busca de producir conocimiento transdisciplinar e híbrido que vaya más allá del conocimiento científico, para rescatar los saberes locales.

Pasando del mundo de las agendas de investigación del artículo anterior al de la formación de quienes asesoran a los gobernantes, Murcia intenta brindar herramientas para orientar la formación especializada de analistas hacia lo que denomina la creación de capacidades políticas para el asesoramiento



y desarrollo de políticas públicas. Su texto, “El analista de políticas en el desarrollo de capacidades políticas de los gobiernos para las políticas públicas”, se concentra en cuatro tipos de capacidades políticas: persuasión, deliberación, negociación y colaboración, y arguye que la formación en estos aspectos requiere que los programas de pregrado y posgrado, de forma similar al artículo de Rubaii, modifiquen sus mallas curriculares para incluir nuevos cursos, más prácticos, y que además ofrezcan énfasis profesionales más orientados al desarrollo de las habilidades necesarias para el desarrollo de las capacidades políticas propuestas.

En “El arte del muestreo cualitativo y su importancia para la evaluación y la investigación de políticas públicas: una aproximación realista”, Parra discute varios tipos de abordajes tradicionales al muestreo cualitativo en investigaciones y evaluaciones de políticas públicas, evidenciando sus limitaciones, las mismas que justifican, para el autor, el abordaje realista que parte del reconocimiento de la complejidad propia de los procesos sociales y, por tanto, se enfoca en la búsqueda de mecanismos causales igualmente complejos que requieren de más métodos que los preponderantemente empíricos.

Con Arias de la Mora, en su artículo “El ‘ciclo de las políticas’ en la enseñanza de las políticas públicas”, se retoma un tema recurrente en la enseñanza e investigación en políticas públicas: el papel del ciclo de políticas. Si bien el autor acepta que tiene críticas fuertes, parte de reconocer su utilidad, apoyado en su experiencia docente, en donde ha encontrado que sigue teniendo vigencia para transmitir

diversos temas de Gobierno y administración pública.

Finalmente, dentro de los siete textos centrales del *dossier*, cerramos con el trabajo de Centeno, “Textos tipo manual para la enseñanza de las políticas públicas en Colombia: un caso de estudio”, cuya finalidad es caracterizar la enseñanza de las políticas públicas en Colombia a través del análisis del uso de un manual sobre políticas públicas.

De los dos artículos restantes, el de Rubio, “Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México”, ofrece un modelo para el análisis empírico del aprendizaje de políticas públicas centrado principalmente en los instrumentos, que toma en cuenta información directa de los involucrados, es decir, los actores que pueden aprender. En su aplicación a un caso en Coahuila, México, encuentra que efectivamente se evidencian cambios en los instrumentos de política debido al aprendizaje de políticas, es decir que dentro de un proceso de política pública en particular sí se hacen ajustes y aprendizajes dentro de este, incluso hasta introducir nuevos instrumentos.

En el último artículo, “Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza”, Uribe y Vásquez hacen una revisión de la literatura sobre transferencias condicionadas en América Latina, como un aporte a la discusión de esta herramienta de la política social que se ha vuelto popular en la región, primero en Centroamérica y luego en Sudamérica, empezando en Brasil y Colombia, la cual ha alcanzado una consolidación en la última década.

## REFLEXIONES FINALES

Los estudios de políticas públicas se han expandido por todo Latinoamérica, y cada vez evidencian una mayor rigurosidad, mejores investigaciones, mayor calidad de los análisis orientados a la toma de decisiones, formación más técnica de posgrado, mejores tesis y marcos teóricos más sólidos, entre otros aspectos. Sin embargo, la reflexión acerca de qué y cómo se enseña, de qué y cómo se investiga parece quedar en la sombra de la racionalidad instrumental dominante en el campo. Esto deja a un lado una tarea central sin la cual, por ejemplo, no sería posible reconocer y darle sentido a las

reflexiones críticas que plantea Aguilar en su artículo, que nos han llevado a la descontextualización de las políticas públicas por la preponderancia del acercamiento particularista, concentrado en los problemas del momento o en los problemas por separado.

Con esfuerzos como los de este *dossier* esperamos animar a la comunidad académica a reflexionar más abiertamente sobre la utilidad de lo aprendido en las escuelas para el mundo real, a volver a pensar ciertas formas de hacer y ser dentro del campo que, por su misma incrustación en la normalidad del quehacer cotidiano, han dejado de ser cuestionadas, revisadas, mejoradas o abandonadas, de ser el caso.